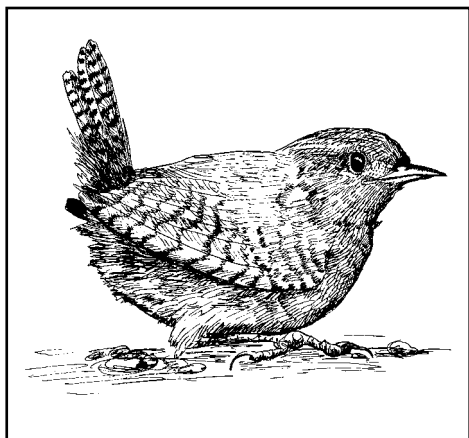


## ■ Fleck Zoltán

### **Jogintézmények átépítése**

(Bevezetés a közép-európai új demokráciák bírói jogalkalmazásának szociológiájába)\*



*Gubányi Eszter grafikája*

Több mint egy évtizeddel a kommunista rendszerek bukása és a demokratikus átalakulások kezdeti lépései után talán a legnyilvánvalóbb tapasztalat az, hogy a demokrácia intézmények és mentalitások összhatásaként jön létre és stabilizálódik. Támogató társadalmi háttér, kulturális és attitűd-változások nélkül az alkotmányos átalakulások kudarcra vannak ítélve. Ebből származtak, és keletkeznek még ma is a legsúlyosabb dilemmák: a demokraták nélküli demokrácia-építés, illetve a forradalmárok nélküli forradalmak paradoxonai.

E régióban jogállami normákhoz, eljárásokhoz, értékekhez szokott bürokrácia és erős civil társadalom nélkül kellett, és kell ma is megoldani az átmenet összetett, sokszor ellentmondásos feladatát. Ez a példátlan történelmi helyzet hosszú évekre adhat munkát a társadalomtudományoknak, de a jogintézményekkel foglalkozó tudományágak csak a kezdeti lépéseknél tartanak.

### **Dilemmák a rendszerváltásban**

A kommunista diktatúráktól megszabadult államok polgárai gyakran érezhetik, hogy a politikai szlogenek és a gyökeresen átalakult politikai és jogi rendszer ellenére a változások nem feltétlenül egyirányúak: a világpolitikai kényszerek ellenére is létezik populista, autoriter és egyéb politikai kísértés. Ráadásul a demokrácia konkrét

---

\* A tanulmány elkészítését a Research Support Scheme RSS 585/98. számú támogatása tette lehetővé.

berendezkedése, minősége is sokféle lehet. Óvatosaknak kell lennünk, ha a politikai hatalom birtokosai sorozatosan sértik meg különféle intézmények autonómiáját. Ha a civil társadalom egy évtizednyi ébredés után is passzív még, ha általános a hatalommal szembeni védtelenség-érzés. Ha a polgárok nem bíznak jogaikban és az ezek védelmére létrehozott intézményekben. Mindezek arra utalnak, hogy a demokrácia törékeny, gyenge, mert nem támogatja erős civil társadalom.

Politikai szociológiai felmérésekből tudjuk, hogy a volt szocialista államok polgárai sokkal védtelenebbnek érzik magukat az érdekeiket sértő hatalmi intézkedésekkel szemben, mint a régebbi demokrácia lakosai.<sup>1</sup> Tudjuk azt is, hogy erős az intézményekkel szembeni bizalmatlanság: a legkevesebb bizalom a képviselői intézmények (pártok, szakszervezetek) iránt nyilvánul meg.<sup>2</sup> Általában gyenge tehát a demokratikus intézményrendszer társadalmi támogatottsága. Nyilvánvalóan hozzájárulnak ehhez a közép-európai politikai tradíciók, a gyenge demokratikus hagyományok, a modernizáló állam dominanciája, a gyenge autonómiák és az a felfogás, amely szerint a jog felesleges kötöttség vagy pusztán hatalmi eszköz. Mindezt a piacgazdaság és alkotmányos jogállam megteremtését célzó átalakulások nehézségei, az illúziók és kiábrándulások sorozatai tetézik.

E bonyolult átmenetek problémáját Martin Krygier – mostanra már klasszikusnak számító metaforával – az intézményi optimizmus és a kulturális peszsimizmus dilemmájaként fogalmazta meg.<sup>3</sup> Az optimista foratókönyv szerint, amely az intézmények attitűd-generáló szerepében bíz, a jogilag stabilizált társadalmi és politikai intézmények, a jogállam kitermeli a megfelelő, ezeket az intézményeket támogató társadalmi háttérrel is, és így egymást erősítő folyamatokként stabilizálják a demokratikus átmenetet. A borúlátó változat szerint a múlt tudati, attitűdökben tovább élő öröksége rombolja az új intézményeket, nem hagyja érvényesülni; támogató társadalmi háttér nélkül a gondosan felépített alkotmányos intézmények is elfonnyadnak vagy kiürülve irrelevánssá válnak. A távoli múlt, a politikai, jogi hagyományok determináló hatására való hivatkozás nem egyedülálló a tudományban: Robert Putnam történeti elemzése szerint például több száz évvel ezelőtti folyamatok magyarázhatják a demokratikus kísérletek sikerességét vagy sikertelenségét.<sup>4</sup>

Az átalakítások első szakaszában a közép-európai régióban is érvényesült az intézményi politikák dominanciája: a fő hangsúly az állami intézmények kiépítésén, az állami hatalomgyakorlás jogi kontroll alá helyezésén volt, vagyis intézményi forradalom zajlott jogi eszközökkel. Eközben azonban túlterhelődött maga a jog, a jog segítségével irányított társadalmi átalakulás túlszabá-

<sup>1</sup> Richard Rose – William Mishler – Christian Haerpfer: *Democracy and its Alternatives* (Understanding Post-Communist Societies), Polity Press, Cambridge, 1998.

<sup>2</sup> Rose et. al. 154. old.

<sup>3</sup> Martin Krygier: *Intézményoptimizmus és kultúrpeszsimizmus*, Magyar Lettre International, 27 (1998).

<sup>4</sup> Robert Putnam: *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1993.

lyozáshoz, jogi instabilitáshoz, szimbolikus joghasználatához vezetett.<sup>5</sup> Vég-eredményben a demokrácia az állami szinten kialakulni látszott, de nem a tár-sadalom szintjén. A technokratikus, felülről vezérelt átalakulás következmé-nyeként a szerződéses viszonyok nem erősödtek kellőképpen: a státusok rendszere dominált a kontraktus elve helyett. Óriási méreteket öltött a korrup-ció, tovább csökkent a jog presztízse és ezzel persze a jogalkalmazása is.

A Kelet-Közép-Európában zajló demokratizálódás néhány általános vonása sajátos környezetet teremtett a jogintézmények átalakításának. Az alkotmá-nyozás nem egyszerűen néhány norma megváltoztatását és új alapokmány politikai deklarálását jelentette, hanem az államok jövője szempontjából jelen-tős dilemmák felvetését és megoldási kísérleteit is. Ebben az értelemben szá-mos kérdés nyitva maradt, és csak hosszú távon megoldhatónak bizonyult. A gyors jogi változtatásokhoz fűződő várakozások nagy része illúzió volt.

Köztudomású, hogy a kommunizmus alatt az alkotmányok nem számítot-tak a hatalomgyakorlás autentikus leírásainak, úgynevezett papiros vagy homlokzat alkotmányok voltak, amelyek kevés normatív erővel rendelkeztek, és nem korlátozták a hatalom mindenkori birtokosait. A jogállami fordulattal természetesen az alkotmányok szerepe jelentősen megnőtt, az átmenet lé-nyege éppen az alkotmányos szabályok tartalmi megváltoztatása és norma-tív erősítése volt. E folyamatban a régió egészét érintő alapvető problémák sora bukkant fel:

1. Minden új alkotmányra jellemző az állampolgári jogok meglehetősen szé-les katalógusa, hiszen a jogállami forradalom mindenhol alkotmányos jo-gokkal látta el a társadalmat. A kérdés a jogok státusára vonatkozik: pozi-tív jogok-e ezek vagy többségükben csupán politikai célok? Tagadhatatlan, hogy az alkotmányok néha politikai, társadalmi célokat fogalmaznak meg, legnyilvánvalóbban a szociális jogok esetében. Hatásukat tekintve azon-ban ezek az ígéretek a gazdasági feltételrendszer kialakulatlansága követ-keztében aláássák az alkotmány normatív erejét.
2. Súlyos dilemmának számít számos helyen, hogy a nemzetállam definiálá-sa is az alkotmányra maradt. Ezekben az esetekben konfliktusos a kisebb-ségek kezelése: a nyelvi, kulturális és egyéb diszkrimináció tilalma csak a felületen oldja meg a problémát. Ahogy Bulgária példája mutatja, még a hi-vatalos nyelv körül is adódhatnak problémák. A nacionalizmus alkotmány-ba foglalása, vagyis jogiasítása intézményesítheti, megmerevítheti az egyébként a nemzetállam erősödéséhez hozzájáruló ideológiát.
3. Közvetlenül a hatalmi berendezkedést és a hatalommegosztást érinti a par-lamentarizmus és az elnöki rendszer közötti választás kérdése. Mindenhol parlamenti rendszer jött létre, ugyanis erős a bizalom a parlamenti garan-ciákban: a múlt tapasztalata a népszuverenitás minél erősebb kifejeződé-sében tükröződik. De ebből következik a parlamentarizmus egy populista (a szocialista gyakorlathoz hasonlító) felfogása is: a választói akarathoz kö-

<sup>5</sup> Sajó: Law as an instrument of social transformation (kézirat).

tött, szabad mandátumú, pártalapú váltógazdálkodásnak ugyanis e régióban nincs hagyománya. Ilyen összefüggésben a parlamenti szuverenitás a hatalom egységét inkább szimbolizálja („főhatalom”), mint a hatalommegosztás egyensúlyi rendszerét. E kezdeti alkotmányozási problémák nyomán egy még nem eléggé szilárd parlamentarizmus csorbításának lehetünk tanúi. A parlament ellenőrző szerepe és az ellenzék jogaiban testet öltő jelentősége még a jogállami szerkezet tekintetében szilárdnak gondolt Magyarországon is csorbult a populisták jobboldali kormányzat uralma alatt. A végrehajtói pragmatizmus csábítása leértékelte a parlamentarizmust és a jogállami garanciákat.

4. Érdekes, de nem meglepő, hogy mindenhol jelentős figyelmet fordítottak az alkotmányozók a végrehajtói stabilitásra, tipikusan nehéz a kormányok megbuktatása. Tekintve a komplex kormányzati, főleg gazdasági feladatokat és a szilárd választói tömbök hiányát, ez a sajátosság stabilizáló hatással van a politikai berendezkedésre. A régióban még több ciklus után is jellemző a hatalomból való kiszavazás jelensége, amely működő politikai váltógazdálkodásra utal, de sajnálatosan együtt jár a bürokrácia, a vezető gazdasági pozíciók stb. túlzott átpolitizáltságával és a stabilitás hiányával. Sajátos reakció erre a helyzetre a hatalom megtartásának igénye, amely a legutóbbi magyarországi parlamenti választások után a kormányzati oldalt a választási eredmények megkérdőjelezéséig vezette. Ez az egész alkotmányos berendezkedés stabilitását veszélyeztette.
5. A diktatúráktól szabadult országok sajátossága az erős jogvédő intézmények létrehozása, az alkotmánybíróságok, ombudsmannok intézményesítése a végrehajtói, illetve a törvényhozói hatalom ellenőrzésére. Az alkotmánybíróságok aztán később jelentősen kivették részüket a jogrendszerek átalakításában. A viszonylagos szervezeti-intézményes stabilitás ellenére e jogvédő intézmények jelentőségét változatos módokon lehet csökkenteni. Döntéseik kormányzati negligálása jelenti a legnagyobb veszélyt, de a személyek célirányos kicserélése is gyengítheti a végrehajtó hatalom számára akadékoskodónak tűnő ellenőrző intézményeket.
6. Annak ellenére, hogy a kontinensen hagyományosan nem él túlzott bizalom a demokratikusan nem kontrollálható bírói hatalom iránt, a bírói függetlenség emblematisztikus erővel rendelkezett az átmenetben. A bírói hatalom a jogállami fordulatban a jogok őrzőjeként kitüntetett figyelmet kapott. Azonban ellentmondások nélkül ez a hatalmi ág sem alakult át. A működőképes igazgatási modellek kidolgozása, a függetlenség garanciái, a hatékonyság, a számonkérhetőség, az áttekinthető működés: mindezek máig megvalósulatlan céljai az átalakításnak. A személyzetet érintően az egyik legsúlyosabb kérdés a bírák átvilágítása (lusztráció) és az apparátuscseré volt, amely mögött nem annyira a felelősségre vonás politikai akarata volt az érdekes, hanem az a szociológiai kérdés, hogy lehet-e a régi személyzettel új szerepeket játszani? El lehet-e várni a függetlenség kultúráját annak tradíciója nélkül? Ki tud-e lépni a szocializmusban szocializálódott jogalkalmazó a több évtizeden át viselt szerepéből? Elképzelhető-e, hogy a hatalom eszköze sikeresen átalakul a hatalom korlátjává?

Mindezen jogi-intézményes átalakítások az ellentmondások, konfliktusok és hatalmi harcok ellenére is sokkal zökkenőmentesebben zajlottak, mint a kapitalista gazdaság jogi alapjainak megteremtése. Ez utóbbi hasonlított leginkább egy próba-szerencse típusú eljárásra, ami jóval több bizonytalanságot okozott és kevesebb sikert hozott, mint a közjogi intézményrendszer átalakítása, ugyanakkor társadalmi hatása az átmenet legitimációjára nézve jelentős. Ráadásul a régió országaiban számottevőek voltak a gazdasági átalakítások kiinduló feltételeiben meglevő különbségek. Az elméleti dilemmát az jelentette, hogy mi a viszony a gazdasági és az alkotmányos reformok között. Segíti-e vagy gátolja az alkotmányos jogállam a gazdasági átalakítást? Az alkotmányosan korlátozott állam elég erős marad-e a radikális, népszerűtlen és súlyos társadalmi következményekkel járó gazdasági modernizáció levezénylésére? Stephen Holmes és követői szerint inkább az alkotmányozást kell elhalasztani.<sup>6</sup> Később kiderült, hogy nem általában az alkotmányosság az akadálya a gazdasági váltásnak, hanem az alkotmányos jogok egyfajta felfogása, a szociális jogok korai pozitívizálódása, ami többek között a tulajdonosi jogosultságok megerősítését akadályozza. Sajó András elemzése szerint például a magyar Alkotmánybíróság néhány ítélete megöli a jóléti rendszerek reformját.<sup>7</sup> A késői szocializmus koraérett és túlfejlett, pazarló és piac-idegen jóléti rendszerét átalakítani szándékozó jogszabályok ugyanis alkotmányellenesnek bizonyultak a szerzett jogok sérthetatlensége miatt.

### **Az elemzés nehézségei**

Annak ellenére, hogy a jogösszehasonlítás tudománya már hosszú múltra tekinthet vissza, és az államok közötti kapcsolatok, az integráció általában termékenyítő hatással vannak e területre, komoly hiátusokkal és metodológiai bizonytalanságokkal kell szembenéznünk. Ezek közül a legátfogóbb és következményeit tekintve a legsúlyosabb, a témaválasztásra vonatkozik. Máig nagyon ritka az olyan összehasonlító tanulmány, amely a normatív szemléletű intézmény-összevetésen túllép. Praktikus szempontokból, az adaptáció, illetve az intézményi legitimáció okán ez számít *mainstream* összehasonlításnak. Az összehasonlítás lehetséges dimenziói ennél pedig jóval változatosabbak. A normatív perspektíván túl, a jogi kultúrák konkrét összehasonlításai ritkák, és elvétve találkozunk a társadalmi, gazdasági, politikai kontextussal kiegészített, a jogrendszerek vagy csak egyes jogintézmények működési sajátosságait és társadalmi hatásait is számbavevő kutatásokkal.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Stephen Holmes: Back to the Drawing Board, East European Constitutional Review, 1993/No.1.

<sup>7</sup> Sajó András: How the Rule of Law Killed Hungarian Welfare Reform, East-European Constitutional Review, 1996/No.1.

<sup>8</sup> Néhány ilyenre utal Gessner–Hoeland–Varga (eds.): European Legal Cultures, Dartmouth, Aldershot, Vermont, 1996.

Ilyenekhez persze alapos jogszociológiai alapkutatásokra lenne szükség, amelyekre épülhetne az igazi jogösszehasonlítás.

A volt szocialista államok jogrendszereinek összehasonlítása még élesebben veti fel ezeket a módszertani és szemléleti problémákat, hiányosságokat. Az úgynevezett mikro-összehasonlítás lehetőségéről és fontosságáról a térséget jól ismerő Inga Markovits munkái tudósítanak érzékletesen. Úgy tűnik, hogy a hidegháborús korszak elméleti és módszertani slamposágát a poszt-kommunista államok vonatkozásában meglehetősen nehéz legyűrni, mind a meghaladott rendszer történeti-szociológiai feltárásában, mind a jelen tanulmányozásában. Pusztán egy, a bíróság működését érintő példa ismertetése is rávilágít az értékelés csapdáira.

Az NDK bírósági gyakorlatának csak egy kicsit alaposabb vizsgálata után Markovits tisztán meg tudta különböztetni a 60-as évek közepétől jellemző értelmező gyakorlatot, az azt megelőzőtől.<sup>9</sup> Szerinte a generálklauzulák értelmezési tartománya megváltozott, és ez annak ellenére jelentős fejlemény, hogy a jogrendszer egyéb részei továbbra is „fagyott” állapotban maradtak. Jelentős nemcsak azért, mert – különösen a politikai publicisztikában, de a lusztrációs folyamatban érveket szállító jogtudományban is – értékelésekkel telített elemzések sora jelent meg, hanem azért is, mert ez a minden jogrendszerben többé-kevésbé meglevő jogalkalmazói autonómiáról, a bírói hivatás lényegének megőrzési lehetőségéről árulkodik. A kelet-német bírók a mindennapi ügyek többségében közvetítői szerepet is vállaltak, annak ellenére, hogy az erős ideológiai-politikai nyomás következtében mindvégig a társadalmi rend védelme, a materiális igények megjelenítése volt az elsődleges. Felületes szemlélő kizárólag ez utóbbit veszi észre.

Az összehasonlítás szemléleti hibája miatt nehézkes meghaladni a szocialista jogszolgáltatást érintő hidegháborús sztereotípiát, amely szerint az állam a szocializmusban mindig, mindenhol beavatkozott.<sup>10</sup> Ez a szemléleti torzulás a hidegháború végéig a szocialista államokra és a demokráciákra egyaránt jellemző volt: egy társadalom empirikus valóságát és egy másik berendezkedés ideáltípusát hasonlították össze. A szocialista törvényesség elve szembeállítva a burzsoá gyakorlattal és a jogállam elve szembeállítva a sztálinista gyakorlattal nem vezetett szociológiai jellegű összehasonlításhoz, de még objektív szemléletű elemzésekhez sem. A kommunista gyakorlat elemzését itt mellőzve, csak utalok arra, hogy a bírói hatalom, autonómia, függetlenség kérdéskörében vannak olyan elemek, amelyek a szokásosnál árnyaltabb megközelítést kívánnak. Már a Franco-rendszer vizsgálatát végző Toharia figyelmeztetett arra, hogy még diktatórikus politikai rendszerekben is

<sup>9</sup> Inga Markovits: *Imperfect Justice: An East-West German Diary*, Oxford University Press, New York, 1995.

<sup>10</sup> Kim Lane Scheppelle: *The History of Normalcy: Rethinking Legal Autonomy and the Relative Dependence of Law at the End of the Soviet Empire*, *Law & Society Review*, 1996/3.

lehetősége van a bírónak integritása megőrzésére, például, ha maga a politikai hatalom vonja ki a kényes ügyeket a rendes bíróságok hatásköréből.<sup>11</sup> Ügyszakonként is változó az autonómia foka: a civil, családi, munkaügyekben általában nagyobb, mint az ideológiailag és hatalmi szempontokkal terhelt büntetőjogban. Tehát értelmezhető valamilyen – változó – fokú relatív autonómia a kelet-közép-európai jogrendszerekben is.<sup>12</sup> A két világrendszer közötti különbség a politika által gyakorolt konkrét beavatkozási mechanizmusok és a védekezési lehetőségek között van, és ami a legfontosabb: abban, hogy mit akart elérni a politikai beavatkozás, vagyis a materiális céltételezésben. Sőt megkockáztatható, hogy mivel nagyobb nyomás alatt dolgoztak a szovjet blokkban a bírók, kisebb fokú autonómiájukért is jobban ellen kellett állniuk.

Ha mindezt figyelmen kívül hagyjuk, akkor a rendszerváltás utáni reformok megítélésében könnyen abba az attribúciós hibába eshetünk, miszerint minden, ami rossz, a kommunizmus öröksége, és minden, ami jó, a jogállami fordulat következménye. Pedig tudvalevő, hogy a normalitás fogalma és a hozzá kötődő társadalmi gyakorlatok, mentalitások lassabban változnak, mint az intézmények vagy a politikai attitűdök.<sup>13</sup> Tehát a változások tényleges értékelésénél a közelmúlt sajátosságaira is tekintettel kell lennünk. A jogállami intézmény-építés folyamataiban egyaránt fellelhetők kontinuitások és gyökeres változtatások is.

## **Az igazságszolgáltatás átalakításának nehézségei**

Az igazságszolgáltatás reformjában az új demokráciák által elért előrehaladás elemzéseiben a különböző nemzetközi jelentések elsősorban a nem megfelelő hatékonyságot és a végrehajtás nehézségeit emelik ki.<sup>14</sup> Hozzá kell tennünk, hogy a hatékonyság kérdése a fejlett demokráciák esetében is gyakran felmerül, de a függetlenség garanciarendszerének működése sem mindig problémátlan.<sup>15</sup>

A garanciális szabályok tényleges érvényesülése a politikai rendszer, a hagyományok, a jogrendszer egyéb elemei által teremtett környezeten múlik. Általános tapasztalat, hogy az újonnan alapított demokráciákban többletgaranciák kellenek, hiszen a jogon kívüli tényezők általában hátrányosabb környezetet, súlyosabb akadályokat jelentenek, mint a régi demokráciákban.

Több évvel az alkotmányos deklarációk megszületése után számos országban a függetlenség tényleges tartalma még mindig bizonytalan. Az alkot-

<sup>11</sup> J. Toharia: Judicial Independence in an Authoritarian Regime: The Case of Spain, *Law & Society Review*, 1975/4.

<sup>12</sup> Fleck Zoltán: Jogszolgáltató mechanizmusok az államszocializmusban, *Napvilág*, 2001.

<sup>13</sup> Ezt nevezi Scheppelle „normalcy gap”-nek.

<sup>14</sup> Bárd Károly: Bírói függetlenség az Európai Unió társult országaiban. Hol állunk mi, magyarok?, *Fundamentum*, 2002/1.

<sup>15</sup> Shetreet, J. Deschenes: *Judicial Independence (The Contemporary Debate)*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1985.

mánybíróságok értelmező tevékenysége (Litvánia, Románia, Bulgária, Lengyelország, Magyarország) ellenére a bírói autonómia és függetlenség érvényesülése akadályokba ütközik, a hatalmi ágak közötti viszony problematikus. A bevett gyakorlat, megkövesedett szokások és „igazodási reflexek” miatt a politikai elit nagyobb óvatosságára, önfegyelmére és hatalmi önkorlátozására lenne szükség. De az új politikai elitek nehezen emésztik meg, hogy a bírói függetlenség új típusú felelősséget jelent, és le kell mondaniuk a közvetlen számonkérésről és irányításról.

Ezek szerint a posztkommunista államok jogrendszerének átalakulási folyamata még korántsem ért véget. Nyilvánvaló, hogy az elmúlt évtized történései történelmi jelentőségű változásokat intézményesítettek és stabilizáltak a régió jogrendszerében és ezen belül a jogalkalmazási struktúrákban. Ugyanakkor a témával foglalkozóknak tudniuk kell, hogy a jogi rendszer ilyen gyökeres átalakítása elhúzódó folyamat, az „utolérő forradalom” még nem zárult le. Különösen érdekes kérdéseket vet fel az elmúlt évtizedek maradványainak hatása, elsősorban az új jogintézmények és szerepek tényleges adaptációja vonatkozásában.

Amit szokásosan poszt-kommunista térségnek definiálunk, végtelenül heterogén terület. Közép-Európa, a Balkán, vagy a volt Szovjetunió különböző gondokkal küszködő, különböző fejlettségi szinteket képviselő régiók. A gazdasági, politikai, társadalmi modernitás szintjének különbségei a jogrendszerek átalakításának kiindulópontjaiban is jelentkeztek.<sup>16</sup> Ugyanakkor tapasztalható egy sajátos homogenitás, egyöntetűség is, elsősorban bizonyos kulcsfontosságú alapelvek garantálásában. A bírói jogalkalmazásra nézve az alapelvek intézményesítései közül a hatalommegosztásból következő bírói függetlenség, autonómia a legfontosabb, amelyet számos nemzetközi dokumentum közül, a csatlakozni kívánó államok számára oly fontos európai uniós ajánlás is részletesen tárgyal.<sup>17</sup> A végrehajtó hatalomtól való függetlenedés szervezeti megoldásai azonban némileg eltérnek egymástól. A legerősebb szervezeti autonómiát az önkormányzati modellt bevezető reformok biztosítottak, vállalva a korporativitás veszélyeit. Ez a modell az előző dél-európai demokratizációs hullám idején terjedt el. A másik, részben még átmenetiséget tartalmazó modell a végrehajtó hatalom kezében jelentős jogosítványokat stabilizált (Csehország, Szlovákia, Oroszország, Ukrajna). Ezen a kategórián belül a hasonlóságok mögött jelentős különbségek jelentek meg a szabályozásban, például a minisztérium kezében maradó jogosítványok vonatkozásában. A harmadik intézményi megoldás megosztotta a hatásköröket

<sup>16</sup> Németh János: Az átmeneti időszak igazságszolgáltatásának jelenlegi helyzete a közép- és kelet-európai országokban. Magyar Jog, 1998/3.

<sup>17</sup> Recommendation no.R(94) 12 of the Committee of Ministers to Member States on the Independence, Efficiency and Role of Judges.



Ábrahám István grafikája



a bírói autonóm igazgatás és a végrehajtó hatalom között (Lengyelország, Szlovénia). Az igazságszolgáltatási reformok lényege ezek szerint az volt, hogy az igazságügy-minisztériumok hatáskörét gyengítsék. Ez a cél a szocialista gyakorlat tapasztalatai alapján érthető és valóban az alkotmányjogilag értelmezett függetlenség legfőbb garanciáját teremtette meg, de korántsem tekinthető az egyetlen lényeges átalakításnak. Közvetlenül a rendszerváltások után került sor – de nem minden államban – a pártatlanság egyik jogi garanciájának beépítésére, a bírók politikai szerepvállalásának tiltására. Sokkal kifejezettebb, és a jogalkalmazói kar szociológiai és morális állapotait jobban meghatározó különbségeket lehet találni a bírák átvilágítása tekintetében. Elismerve a múlttal való szembenézés fontosságát, általában elmondható, hogy az ilyen szelekciós mechanizmusok zavarják a folyamatos működést, félelemkeltő hatásúak, és nincs kevésbé autonóm, mint az egzisztenciális félelemben tartott bíró.<sup>18</sup> A fórumrendszerek lényeges reformját és az állampolgári jogok érvényesülésének végső garanciáját jelentette a bírói hatáskör kiszélesítése. Alapszabályként mindenhol megjelent a közigazgatási döntések teljes körű bírói kontrollja, azonban főleg praktikus okok (létszám, épület, infrastruktúra hiánya) miatt ez még nem érvényesül minden adminisztratív döntés vonatkozásában.<sup>19</sup> A jogszolgáltatás reformjához szervesen hozzátartozik az eljárásjogok átalakítása is. Az eljárási elveknél maradva, a jogorvoslathoz való jog, a rendelkezési elv és a nyilvánosság elvének komolyan vétele Magyarországon is komolyabb vitákat szült. Az ügyész polgári perbeli szerepének átalakítása, a törvényességi óvás megszüntetése, a Legfelsőbb Bíróság ügyelvonási lehetőségének tiltása ezen elvek érvényesülésének akadályait bontotta le.

Mindezek a változások minden államban az évtized folyamán elhúzódva, gyakran hullámokban, a politikai érdekviszonyok által befolyásoltan zajlottak, és nem ellentmondásmentesen, viták nélkül.

Az intézményes változások, a modellkeresés mögött néhány, a jogalkalmazás lényegét érintő probléma is húzódik. Ilyen a bírói jogértelmezés alapjainak kérdése: alkalmasak-e az újonnan függetlenné vált bírók az alkotmányok közvetlen alkalmazására? Ebben az összefüggésben nem annyira az alkotmányok jogforrási jellege körül folyt és folyik még mindig a vita, hanem a bírói jogértelmezés, a bírói hatalom és más hatalmi intézmények értelmezési hatalmának összeegyeztetése a tét. Sérül-e a népszuverenitás, a demokratikus akaratképződés a bírók alapvető jogértelmezése során? Okoz-e ez hatásköri feszültségeket az alkotmánybíróságokkal? Monopolizálhatják-e

<sup>18</sup> Három ismert példát említve: Lengyelországban az 1997-ben bevezetett lusztráció hatása a 7000 bíróból csak mintegy 100-at érintett. A törvény heves vitákat váltott ki és Alkotmánybíróságon támadták meg. A volt NDK bírói karát egy speciális bizottság igazolta, erről a folyamatról szól Markovits beszámolója: im. Magyarországon több mint tíz évvel a rendszerváltó fordulat után terjesztette ki a politikai elit az átvilágítási törvény hatályát a bírói karra.

<sup>19</sup> A közép-európai államok gyakorlatára lásd: Galligan–Langam–Nicoudrau (eds.): *Administrative Justice in the new European Democracies* (Case studies of administrative law and process in Bulgaria, Estonia, Hungary, Poland and Ukraine), OSI-Colpi, 1998.

továbbra is a legfelsőbb bíróságok a jogértelmezés bizonyos szintjeit? És végül alkalmas-e az elmúlt rendszerben szocializálódott jogalkalmazó az absztrakt jogelvek autonóm értelmezésére?

Az állampolgári bizalmat azonban a hétköznapi jogalkalmazás hatékonysága közvetlenebbül érinti. A perek elhúzódásában, a végrehajtás visszasságaiban tetten érhető hatékonysághiány a bírói hatalom és ezen keresztül a jogállam legitimációjára nézve nagyon súlyos következményekkel jár. A bírói jogalkalmazás hatékonysága minden államban problémaként vetődik fel, hiszen különböző mértékben, de mindenhol jelentősen növekedett az ügyteher, részben az új típusú (főleg gazdasági) perek és a közigazgatási perek megjelenése következtében, részben a bűnözés növekedésének folyamánként. Ezt a növekményt eleinte nem tudta kompenzálni a személyi állomány bővítése és az infrastruktúra javítása, ráadásul a túl gyors jogszabályváltozások önmagukban is növelték az eljárások időtartamát. Az ilyen hatékonysági problémákkal küszködő államok kénytelenek szembenézni az elhúzódó perekből származó állampolgári bizalomvesztéssel, a bíróság kerülésével, illegális alternatívák elterjedésével és a nemzetközi elmarasztalásokkal. Még azokban az országokban is, ahol a bírói kar megbecsültségének és a bíróságok infrastrukturális állapotainak javítása előrehaladottabb, csak nehezen érhető el az ügghátralék csökkenése. Ma még a volt szocialista államok mindegyikében jelentős probléma az állampolgári jogok sérülésével is járó perelhúzódás és a hozzá kapcsolódó bizalomvesztés.

A rendszerváltások után két-három évvel, a felmérések szerint jelentős különbségek voltak a posztkommunista államok között a bíróság intézménye iránti bizalom fokában. A legerősebb deficit Bulgáriában jelentkezett, ahol a megkérdezettek 69%-a fejezett ki valamilyen erősségű bizalmatlanságot, míg Magyarországon a megkérdezettek 27%-a. Magyarország vonatkozásában az is figyelemre méltó, hogy 1992 és 1995 között nőtt a bizalom 40-ről 45 százalékra, és csökkent a bizalomhiányról árulkodó válaszok száma 36-ról 27%-ra. Bulgáriához hasonlóan az emberek kisebb része bízik a bíróságokban Ukrajnában, Belorussziában. Némileg kedvezőbb a bizalom foka Lengyelországban, Szlovéniában, Szlovákiában, Romániában, Csehországban, bár az utóbbi kettőben a negatív válaszok aránya meghaladja a 40 százalékot.<sup>20</sup> Magyarországon 2001-es és 2002-es adatok alapján a „Mennyire bízik Ön abban, hogy az Ön érdekeit képviselik...?” kérdéssel mért bizalmi indexen a bíróságok a felsorolt intézmények közül a negyedik legjobb pozíciót foglalják el, a hétfokozatú skálán 4-es átlaggal.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> New Democracy Barometer, [www.rs2.tarki.hu:90/ndb.html](http://www.rs2.tarki.hu:90/ndb.html)

<sup>21</sup> Rose et al.

## Politika és bíróság az átmenetben

A diktatúrából a demokráciába való átmenet sajátosságai minden államban a múlt rendszerben játszott szerepért való felelősség kérdésében fókuszálódtak. Mivel lehet semleges, erős, független bíróságot teremteni? Fontos-e a személyi kontinuitás és stabilitás, vagy az átvilágítás folyamatának a bírói karra is ki kell terjednie? Mivel több szempontból bebizonyosodott, hogy a függetlenség strukturális (jogi, politikai) feltételeit sokkal könnyebb megteremteni, mint a széles autoritással élés kultúráját, néhány extrém esettől eltekintve, a félelmet és instabilitást keltő felelősségre vonások nem járulnak hozzá az autonóm jogalkalmazó megerősödéséhez. A politikai-jogi felelősségre vonás következtében a jogalkalmazók a továbbiakban sem mernek majd politikai ügyekben dönteni. Itt lehet tetten érni a demokratikus átmenetek egyik alapellentmondását. A jogállami átmenet szituációjában az állami, politikai szereplők és az igazságszolgáltatás sajátos viszonyban vannak: az átmenet stabilizálása nagyrészt a bírói hatalom függetlenségén múlik, ugyanakkor a bírói függetlenség csak stabil demokratikus viszonyok között közelíti az ideálisat. Ha az állami szereplők megtanulják, hogy ne hágják át a jogi korlátokat politikai céljaik érdekében, akkor stabilizálódik egy alkotmányos kultúra, és megszilárdul a demokrácia. A bíróságok akkor tudják ezt a folyamatot segíteni, ha elég mozgásterük van a semleges jogszolgáltatásra, például képesek megítélni a kormányzat működésének jogszerűségét is.<sup>22</sup>

A politikai logikának és a hatalmi racionalitásnak a jogalkalmazás átalakításában játszott szerepe nemcsak a posztkommunista átmenet idején volt jellemző, hanem a korábbi demokratikus fordulatok során is. Chilében például az 1990-ben hatalomra került demokratikus rezsim a még Pinochet által kinevezett alkotmánybírákkal került szembe. Ezek a bírák, az új jogállami rendszer elfogadott szabályai szerint elmozdíthatatlanok voltak, és töretlenül érvényesítették az előző rezsim jogpolitikáját. Hasonló mechanizmus működött a legfelső bíróság esetében is, mert a bírákat a rezsimváltás előtt nevezte ki a régi hatalom, de így működtek a médiatestületek is. Autoriter enklávék jöttek létre, ahol a régi rezsim postmortem fejtette ki hatását.<sup>23</sup> Simábban ment az átalakítás a Franco utáni Spanyolországban, mert a spanyol alkotmányos átmenetben széles konszenzus jött létre a jogállam és a szabadságjogok tekintetében, a diktatórikus múltból okulva. De e diszkurzív alkotmányozás folyamán komoly nézeteltérések fogalmazódtak meg a bírói függetlenség értelmezésében. Konceptcionális kérdés volt a politikától való teljes szeparáció vagy a szervezeti tagság engedélyezése közötti választás. Az utóbbi mellett érvelők szerint a bírók párttagsága legalább lehetővé teszi a hovatartozás tiszt-

<sup>22</sup> <http://www.tarki.hu/kozvelemeny/velemeny/200011.pdf>, [www.tarki.hu/kozvelemeny/velemeny/200207.pdf](http://www.tarki.hu/kozvelemeny/velemeny/200207.pdf)

<sup>23</sup> Hasonló logikát fejt ki Ch. Larkins: Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis, *The American Journal of Comparative Law*, 1996 (44).

tázását. Az átláthatóság igénye ugyanúgy a múlt tapasztalatából táplálkozott, mint a tiltás. Ebben a kérdésben nem jött létre konszenzus, végül a teljes szeparáció, a politikában való részvétel tiltása győzött, ahogy a posztkommunista államokban is. Konszenzus volt viszont a bírói tanács felállítása kérdésében, az autonóm, belső igazgatás szerepét illetően.<sup>24</sup>

A bírói hatalomra és a jogszolgáltatási rendszerre gyakorolt politikai hatásokat vizsgálva Erhard Blankenburg szerint a politikai rezsimváltozások jelentősen alakították a jogot és a bíróságot, erre Németország a legjobb példa. A tényleges működést azonban csak a mélyebb jogi-kulturális vizsgálatok fedik fel. Az anyagi, eljárási jogi, intézményi jellemzőkön túl tehát figyelmet kell fordítani a viselkedési minták, jogtudati elemek szerepére is. Politikai rezsimen átívelő, összehasonlító tanulmányában Blankenburg három formálisan összehasonlítható, empirikusan tesztelhető dimenzió elemzését tartja elsődlegesnek. E három dimenzió a bírósági struktúra, a jogi hivatás szociológiai jellemzői és a társadalomban uralkodó pereskedési minták.<sup>25</sup> Az első vonatkozásában figyelmet érdemel a bírósági hierarchia szintjeinek egymáshoz való viszonya, a fellebbezési rendszer milyensége, az adminisztratív jellemzők, illetve a speciális bíróságok (közigazgatási, munkaügyi) rendszere. Ez a jogszolgáltatási rendszer formális leírása. Ide tartoznak még olyan kérdések, mint az alkotmányértelmezés *versus* törvényi kötöttség dilemmája, a jogértelmezés határai, a legfelsőbb bíróság és az alkotmánybíróság szerepe. A második dimenzió a jogi foglalkozások statisztikai, szociológiai jellemzői közül a számarányokat, társadalmi összetételt, a karriermintát, a képzés rendszerét és az államibürokratikus kontroll szerepét vizsgálja. Végül a pereskedési minták a társadalom bíróság felé irányuló kihívásának struktúráját tesztelik, a perstatisztikai mutatók összevetésével.

Ezeket az empirikus eszközöket lehet felhasználni különböző korszakok és országok különbségeinek leírásához, és ilyen alapra lehet a puhább szociológiai metodológiákat használó kutatásokat is építeni.

### **A közép-európai demokráciák igazságszolgáltatási rendszereinek néhány problémája**

A következő oldalakon néhány különösen mozgalmas terület jellemző vonásait foglalom össze, mintegy bevezetésként a régió igazságszolgáltatásának elemzésébe. A társadalmi, politikai környezet leírása a gyors és drasztikus változásokat megélt országok esetében fontosnak látszik, gyakran közvetlenül ezekből a viszonyokból vezethetők csak le azok az intézményi változások,

<sup>24</sup> Juan Linz – Alfred Stepan: Problems of Democratic Transition and Consolidation, The John Hopkins University Press, Baltimore-London, 1996.

<sup>25</sup> Andrea Bonime-Blanc: Spain's Transition to Democracy (The Politics of Constitution-making), Westview Press, Boulder-London, 1987.

amelyek a bíróságok működését ténylegesen meghatározzák. A bíróságokat érintő legfontosabb intézményi változás a régióban az igazgatás átalakítása. A kizárólagosan külső, miniszteriális irányítási modell fellazulása vagy felváltása a bíróság szervezeti autonómiájára épülő modellel. Az elmúlt évek tapasztalatai világosan mutatják, hogy az igazságszolgáltatás anyagi, pénzügyi ellátottsága az egyik központi kérdése a hatalmi ágak közötti viszonyoknak. Erőteljes belső igazgatási autonómia is keveset ér, ha a pénzügyi kiszolgáltatottság megmarad. A bírák fizetésének problémáján keresztül érzékeltethetők e kiszolgáltatottság következményei.

## 1. Társadalmi és politikai környezet

Az elmúlt évtized általános és keserű tanulsága, hogy a volt szocialista országokban zajló jelentős átalakítások és a komplex jogállami fordulat ellenére bizonytalan a politikai szféra és a társadalom elkötelezettsége az alkotmányos értékek stabilizálása vagy fejlesztése iránt. Számos országban az igazságszolgáltatás szervezeti rendszerének átalakítása megakadt vagy lelassult, több lényeges, az ítélkezés és a bírósági szervezet függetlenségét biztosító alkotmány-, illetve jogszabálmódosítás elmaradt. Érezhetően a volt szocialista országok jogrendszereinek átalakításában ez a terület az egyik legproblematikusabb, a hatalom megszokott koncentrációja, a végrehajtó hatalmi ág dominanciája itt a legszívósabb. Az elhúzódó reformok, a sokszor és sokhelyütt megakasztott átalakítások következtében a régióról az az általános kép alakult ki, hogy problematikus a bírói függetlenség állapota, nagyobb elszánnásra és az alkotmányos értékeknek való komolyabb elköteleződésre lenne szükség. Ez az értékelés akkor is hátrányos és megváltoztatandó, ha jól tudjuk: régi demokráciákban sem konfliktusmentes a jogszolgáltatás politikai státusa, és nincs egyetlen üdvöztető módszer a dolgok rendbetételére. Súlyosbítja a helyzetet a közvélemény negatív ítélete a bíróságok teljesítőképességéről és számos helyen, korrumpálhatóságáról. Eltekintve most attól, hogy a nyugati régióban is egyfajta bizalmi válság alakult ki a jog iránt, és a nyugati jog modellje is sajátos válságot él át, az intézmények presztízse és a jogba vetett bizalom Közép-Európában lényegesen alacsonyabb, és még alacsonyabb Kelet-Európában. Ilyen környezetben mind a szükséges szervezeti átalakítások, mind a pénzügyi ellátottság és a bírói fizetések folyamatos rendezése komoly akadályokba ütközik. E kumulálódó hiányok pedig tovább rontják a hatékony jogszolgáltatás feltételrendszerét és a bírói munkáról kialakított képet. A történelmi szempontból rendkívül gyors változások – az eltűnt, sokszor illuzórikus várakozások miatt – ily módon a lassúság érzetével együtt vannak jelen.

Az is világos azonban, hogy a volt szocialista országok a jogszolgáltatási szervezetrendszer területén is különböző távolságra jutottak múltjuktól. Ez a múlt sem volt azonban egységes, nemcsak a kommunista hatalomátvételt megelőző jogi és politikai tradíciók különböztek lényegesen, hanem a kommunista hatalomgyakorlás évtizedei is számottevő belső differenciálódást

eredményeztek. Sok évvel a hidegháború után a nyugati szemek is kezdik látni: a kelet- és kelet-közép-európai szocialista rendszerek különböző távolságokra voltak a liberális államszerveződéstől és jogi gyakorlattól.<sup>26</sup> Ezek a különbségek, ha korábban nem is, most visszamenőleg érzékelhetővé válnak a jogállami konstrukciók megalapozási kísérleteinek elemzésekor.

Az intenzív intézményépítést a személyzet viszonylagos kontinuitásával kell megoldani, ami a mentális struktúrák, megkövesedett szokások átalakulásának nehezebben megoldható problémáját veti fel. A jogi átalakítások nem csak politikai programot, hanem szakmai vállalkozást, tudatos intézményépítést („*institutional design*”) jelentenek.<sup>27</sup>

Az eltérő jogi tradíciók ellenére a közös történelmi tapasztalatok bizalmatlanná tették az intézmény-átalakító reformereket: mindenhol tapasztalható a törekvés az erőteljes intézményi garanciákra. A diktatúrák leckéje – korántsem megalapozatlanul – túlbiztosítást generál, ugyanakkor úgy tűnik, hogy minél erőteljesebb garanciákat igyekeznek meghonosítani, a régi politikai beidegződések annál erőteljesebben működnek.

A politikai átmenet és a jogrendszer átalakítása viszonylag zökkenőmentesebb olyan országokban, ahol a szovjet hatás eleve gyengébb volt, mint például Szlovéniában. Itt a konszolidálódó viszonyok között a legjellemzőbb történés az volt, hogy a régi rendszerben aktív bírók helyett a Bíróügyi Tanácsban olyan bírót választottak, akik hosszabb ideig tanultak a szocialista blokkon kívül vagy nemzetközi szervezetekben dolgoztak, demonstrálандó a nyugati értékeknek való elköteleződést. Szlovéniában az alacsony fizetések mellett azonban a bírói kar utánpótlását törvényi tényezők is nehezítik, mivel a kontinensen megszokotthoz képest a bírói kinevezés alsó korhatára magas (30 év). A hatékonysági problémákat itt is súlyosbítják továbbá az eljárásjogi és technikai modernizációban való lemaradások.<sup>28</sup>

A jogállami átalakítás problematikusabb azokon a helyeken, ahol az állami szuverenitás felszámolásáig terjedt a szovjet uralom, mint például a Baltikumban, ahol a „hagyományhiány” akut. Észtországban e helyzet felszámolása újkeletű állampolgársági problémákat okozott, és az orosz kisebbség szegregációjához vezetett. Bulgáriában a politika benyomulása a bírói szervezet autonómiájába odáig terjed, hogy a parlamenti többség a megbízatásuk lejártá előtt többször megváltoztatta a bírói autonómia reprezentatív szervének, az előző parlament által megválasztott Legfőbb Bírói Tanácsnak az

<sup>26</sup> Erhard Blankenburg, Freek Bruinsma: Dutch Legal Culture, Second Revised and Enlarged Edition, Kluwer, Deventer-Boston, 1994.

<sup>27</sup> Edwin Rekosh: Emerging Lessons from Reform Efforts in Eastern Europe and Eurasia, in: Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality, Office of Democracy and Governance, USAID, Washington DC, 2001 November.  
<[www.usaid.gov/democracy/pdfs/](http://www.usaid.gov/democracy/pdfs/)>.

<sup>28</sup> Erhard Blankenburg et al.: Legal Culture in Five Central European Countries, The Hague, Scientific Council for Government Policy, 2000.

összetételét.<sup>29</sup> Ez az eljárás nyilvánvalóan arra utal, hogy a hatalmi ágak közötti korábbi szoros kötelékek elvágása nehezen emészthető változás. Észtországban a jelentős átalakítások mellett a konfliktusos hatalmi viszonyok példája az államelnök többször kifejezett bizalmatlansága a bírói karral szemben. Szerinte a bírói ítélkezés a diktatúra maradványait konzerválja, és sokszor nem felel meg a társadalom igazságérzetének.<sup>30</sup> Nem szokatlanok folyamatban levő bírósági ügyekben is a hatalmon levő politikusok szájából elhangzó nyílt kritikák. Litvániában e bizalmatlanság és elégedetlenség odáig ment, hogy 1997-ben kormányrendelet hatalmazta fel az igazságügy-minisztert néhány büntetőügy figyelemmel kísérésére, majd két évvel később a Parlament elnöke hívta fel a minisztert bizonyos bírák megfenyítésére.<sup>31</sup> De a büntetőügyekben tapasztalható enyhe ítélkezés, az elhúzódó eljárások mindenhol részét képezik a bíróságokkal kapcsolatos vádaknak. Súlyosabb következményekkel jár ez a koncentrált bizalomvesztés és politikai támadás ott, ahol a szervezeti és személyi függetlenség intézményi garanciái még gyengék vagy kialakulatlanok, ahol a végrehajtó hatalom nyílt beavatkozása mindennapos. Romániában például a bíróság függetlenségének szervezeti reformját a diktatúra nagyhatalmú ügyészeinek és katonai bírónak hatalomvesztési félelmei is nehezítik.<sup>32</sup> Szlovákiában a bírói függetlenség irányába tett kezdeti lépéseket a '94 és '98 között uralkodó populista jobboldali hatalom lényegesen gyengítette, és a folyamatot nemcsak megakasztotta, hanem a hatalmi ágak közötti viszonyt hosszabb távra meg is mérgezte.<sup>33</sup>

A jogállami fordulat ismerősebb modellt intézményesít azokban az országokban, ahol már a kommunizmus bukása előtt jelentős intézményi reformok voltak, mint például Lengyelországban a 80-as években (alkotmánytanács, civiljogi biztos, közigazgatási bíróság), vagy Magyarországon. A nemzetközi szervezetek jelentései szerint a hiányokat, az alacsony hatékonyságot, a gyenge adminisztrációt bürokratikus akadályok és létszám-problémák súlyosítják e régióban is. Csehország átalakuló jogrendszerét is a hiányok és a késedelmes reformok jellemzik. Hozzájárulhatott ehhez az is, hogy sajátos módon itt a politikai átmenetben a jogászok kisebb szerepet játszottak, mint a környező államokban. A bírói kar átalakítása oly módon folyt, hogy az 1990 előtt kinevezett bírót kötelezően újra kellett jelölni 1 éven belül. Ebben a folyamatban sok bírót nem jelöltek újra, sok önként hagyta el a bírói kart, tehát viszonylag nagy arányú volt a csere. Ennek ellenére a közép-európai orszá-

<sup>29</sup> Judicial Systems in a period of transition, Themis 3., Council of Europe legal cooperation with central and eastern European countries, 1995.

<sup>30</sup> Judicial Independence in Bulgaria, in: Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence, Open Society Institute, EU Accession Monitoring Program, 2001, <www.eumap.org>.

<sup>31</sup> Judicial Independence in Estonia, in: Monitoring.

<sup>32</sup> Judicial Independence in Lithuania, in: Monitoring.

<sup>33</sup> Judicial Independence in Romania, in: Monitoring.



gok közül az elmúlt években Csehország bírói kara küzd a legalacsonyabb presztízzsel, s még a régi rendszerhez való kötődés is állandó vádpont a nyilvánosság fórumain.<sup>34</sup> Jobbára a nyilvánosság előtt zajlanak azok a konfliktusok is, amelyek a pozitivista legfelső bíróság és az alapjogi jogértelmezést preferáló alkotmánybíróság között alakultak ki. Az utóbbi években számos tudósítás számolt be arról, hogy a roma lakossággal szembeni előítéletek és hatósági diszkrimináció a jogszolgáltatást sem hagyták érintetlenül.

A dél-kelet-európai államok is érdekes tapasztalatokkal gazdagíthatják az átmenetek sajátosságait figyelő megközelítéseket. Jugoszláviával kapcsolatban is megfogalmazódnak a nemzetközi jelentésekben az ismert kifogások: hónapokat, éveket húzódnak az ügyek, és az ítéletek végrehajtásával a szervezetek nem törődnek, olyannyira, hogy a végre nem hajtott ítéletek akadályozzák a gazdasági fejlődést.<sup>35</sup> Vannak ugyanakkor olyan jelenségek, amelyek a politikai berendezkedés sajátosságaihoz kötődnek. A politika-telített ügyekben ugyanis érezhető az autoriter állam hatása. Az uralmon lévő hatalomnak gyanúsán kedvező ítéletek születtek a választási eredmények megtámadásának ügyeiben, sorozatosan elmaradt a felelősségre vonás a szerb rendőrök elleni perekben, előfordult ellenzékieknek a büntetőeljárások eszközével végrehajtott zaklatása. A kép azonban nem egyszínű: néha bátor, független ítéletek mondanak ellent a hatalmi logikának, csak éppen az a probléma, hogy gyakran kell ellenállni, amihez ma még több civil kurázszi szükségeltetik, és kevesebb a működő intézményes garancia. Az évtized elején a háború hatása közvetlenül is megjelent: például a Vajdaságban az igazságszolgáltatási személyzetet etnikai alapon szelektálták.

Horvátországra a túlterhelt, létszámgondokkal küzdő bíróságok, az elhúzódozó ügyek szintén jellemzőek, de Jugoszláviához hasonlóan a politikai ügyekben való pártatlanság sem teljes körű.<sup>36</sup> A vádlott etnikai hovatartozásának a háborúval kapcsolatos büntetőügyekben üggyöntő jelentősége van. Átfogó lusztrációs törvény nélkül a Bírói Tanács sok bírót elküldött állásából, és körülbelül 1200 újat nevezett ki. A bírói és ügyészi megbízatások közötti szelektálás etnikai és politikai alapon történt. A Bírói Tanácsban egyébként az uralkodó politikai erőknek nagy a befolyásuk. Annak ellenére, hogy az igazságszolgáltatás létszámgondokkal küzd, és hogy alkotmányjogilag a függetlenség szervezeti garanciái (bírói önkormányzatiság) beépültek a rendszerbe, idegen, politikai motivációk dominálják a kádercseréket. A politikai környezet hatása erősebbnek bizonyult a megreformált, garanciákkal erősített igazságszolgáltatási modellnél.

Albániát sok elmarasztalás éri az alapvető emberi jogok megsértése miatt. Jelentős problémák vannak a büntetőeljárás jogállami működése és a börtönökben tapasztalható viszonyok vonatkozásában. Albániával kapcsolat-

<sup>34</sup> Pavel Roharik: Transformation of the court system and changes in the judicial profession in Slovakia after 1989, paper presented in Cardiff Law School 14–15. September 2001.

<sup>35</sup> Judicial Independence in the Czech Republic, in: Monitoring.

<sup>36</sup> Themis 3.

ban különösen élesen vetődik fel, a máshol is fel-felbukkanó vád: a bürokrácia korrupciója. Ez a bírói kart is érinti, annál is inkább, mert a bírók alulképzettsége, a gyorstalpalón képzett jogászok aránya a régióban a legmagasabb. A képzéshez Albánia jelentős nemzetközi segítséget is kapott, időközben a személyi állomány szakmai felkészültsége jelentősen emelkedett. 1997-ben, a szocialista kormányzat újabb szelektálásokat hajtott végre, de ezek sem voltak tömegesek.<sup>37</sup>

A jelentésekből látható, hogy az államok között az igazságszolgáltatás jogállami jellegét tekintve, az átalakítások során elért eredmények és különösen a kitűzött célok hasonlósága mögött jelentős különbségek is vannak. Úgy tűnik, ezek a különbségek néhány általános okra vezethetők vissza. 1. A kiindulópontok különbségére, amely a regionális sajátosságok formájában a jogállami fordulat után éppúgy megjelent mint annak előtte, a szocialista hatalomgyakorlásán belül. 2. Az előzőtől nem függetlenül, a politikai rendszer demokratizálódásának fokában tapasztalható különbségekre, olyan súlyos politikai események torzító hatását is ide értve, mint a délszláv háborúk. 3. Az államok gazdasági fejlettségében jelentkező különbségekre.

A kelet-közép-európai régió számára a nyugati jogállami elvárásoknak való megfelelés az Európai Unióhoz való csatlakozás közvetlen politikai feltételrendszeréhez tartozik. Ezért különös figyelmet érdemelnek az EU Bizottság által készített „országvélemények”. Az 1999-es tanulmányok szerint valamennyi országban fontos feladat az igazságszolgáltatás fejlesztése és a korrupció elleni küzdelem.<sup>38</sup> Ezen kívül minden vizsgálat alá vont országgal kapcsolatban felmerült az igazságszolgáltatás lassúsága.

Az igazság- és belügy területén az elért eredmények regisztrálásán túl Lengyelországot felszólították a jogalkalmazó intézmények és az igazságszolgáltatás szervezetrendszerének általános javítására, Csehországot pedig különösen a rendőrség munkájának javítására. Szlovákiával kapcsolatban megállapítja a jelentés, hogy javult a büntető igazságszolgáltatás, az előző kormányzatnak a bírói függetlenséget semmibe vevő gyakorlata után, de több forrást kell biztosítani a bírák alkalmazására és képzésére, továbbá a bírói kar létszámát és felkészültségét is emelni szükséges. Bulgáriában e területen elért jelentős előrehaladás ellenére a jogalkalmazó hatóságok működésében demokratikusabb és átláthatóbb magatartási kultúra szükséges. E körben a korrupciót említi a jelentés. Romániában a rendőrség demilitarizálásának elmaradását értékeli kedvezőtlenül a szervezett bűnözés és a korrupció stabil jelenléte mellett. A csatlakozni óhajtó államok számára fontos és a jogszolgáltató apparátus felkészültségét közvetlenül érintő kérdés az uniós jog alkalmazásának képessége. Az EU jog alkalmazásának ma még fennálló akadályai között az ügyek elhúzódása, a számítógépesítés lemaradása, a

<sup>37</sup> Themis 3.

<sup>38</sup> Themis 3.

bírák felkészítésének befejezetlensége, a cégjegyzék megbízhatatlansága szerepel.

A 2001-es és 2002-es, hazánk előrehaladásáról szóló jelentésekben az igazságügyet tárgyaló fejezet a bíróságok anyagi ellátottsága, a technikai, infrastrukturális állapotok, a bírói fizetések és a túlzott adminisztratív terhek vonatkozásában fogalmaztak meg kritikákat.<sup>39</sup>

Különbségek ebben a vonatkozásban is vannak az országok között, a lemaradások hasonlóságán túl. A nem az első körben csatlakozó országok esetében ezeken a területeken a lemaradás nagyobb. Ez érthető, hiszen az energiák itt a jogalkotásra összpontosultak, mivel nagyobb volt az eredeti különbség.

## **2. A bíróságok igazgatásának megoldásai**

A bírói függetlenség elvének gyakorlati érvényesülése különböző szervezeti megoldásokkal biztosítható. Megfelelő garanciák mellett a bírói szervezet felett, a végrehajtó hatalom által végzett külső adminisztráció is jogállami gyakorlathoz vezethet, ezt demonstrálja jó néhány európai demokrácia. Mindazonáltal két komoly érvrendszer szól a bírói autonómiára épülő belső igazgatási modell mellett. Az elmúlt évek reformjai a régi demokráciák otthonaiban is a belső adminisztráció felé mozdultak el, elismerve a dél-európai új demokráciák kedvező tapasztalatait.<sup>40</sup> Közkeletű összefüggés, hogy a több évtizedes diktatúrák olyan gyakorlatokat intézményesítettek, amelyek tartós reflexeket, megkövesedett reakciókat hagytak maguk után. A politikai kultúra ilyen teherterétei nem engedik meg a hatalmi ágak közötti viszony olyan szabályozását, amely nem a lehető legteljesebb szétválasztásra épül. Az igazságszolgáltatás területén ez azt jelenti, hogy a jogállami minőséget veszélyeztető praktikákat felélesztő luxus az igazságügy-miniszter felhatalmazása a bíróságok igazgatására. A rendszerváltások utáni évtized bőven szolgáltatott indokokat ehhez a történelmi óvatossághoz. Sűrű a példák sora, mert a legtöbb új demokráciában nem történt meg, vagy nem a megfelelő mértékben a bírói szervezetrendszer igazgatási autonómiájának kiépítése, és különösképpen nem a pénzügyi önállóság biztosítása. A régióban az elmúlt pár év tapasztalata nem csak a végrehajtó hatalom működtetőivel szembeni óvatosságot alapozza

---

<sup>39</sup> Országvélemények, 1999, Kopint-Datorg.

<sup>40</sup> 2001, 2002 Regular Report on Hungary's progress towards accession, [www.euport.hu/oismerteto/orszagjelentés2001eng.pdf](http://www.euport.hu/oismerteto/orszagjelentés2001eng.pdf), és 2002eng.pdf.

meg, hanem azt a véleményt is, amely szerint az alkotmányos deklarációk megteremtése mögött a tényleges jogi aprómunka, új, az állam hatalomgyakorlási hagyományaitól eltérő modellek intézményesítése lényegesen több időt, energiát és politikai konszenzust igénylő feladat. A magyar igazgatási modell jogszabályba foglalására is 1997-ig kellett várni és a politikai jobboldal folyamatos ellenkezése arra utal, hogy a politikai konszenzus megteremtése lehetetlennek bizonyult.<sup>41</sup> Azóta a magyar szabályozás által választott belső igazgatási modell néhány veszélyére és a szabályozás hiányosságaira is fény derült, mégis: a régió országai számára a magyar modell sok tekintetben mintának számít.<sup>42</sup> Az igazságügy-miniszteren keresztül érvényesülő kormányzati befolyást a bírói és bírósági döntésekbe jószerivel csak ezen az úton lehet megakadályozni. Minden államban, ahol megmaradtak a külső igazgatás elemei, a végrehajtó hatalommal való visszaélés is megmaradt. Az igazgatási modellek elemzéséből az látszik, hogy a számos helyen létrehozott bírói önkormányzati szervek, Magyarországot kivéve, jogszabályi felhatalmazás vagy igazgatási kapacitás híján nem voltak képesek átvenni a tényleges igazgatási felelősséget. Gyakorlatilag a végrehajtó hatalom külső igazgatási jogai megmaradtak még azokban az államokban is, ahol a bírói tanácsok lényeges felhatalmazásokat kaptak, mint Lengyelországban vagy Bulgáriában. (Néhány állam igazgatási modelljének összefoglalását lásd az 1. táblázatban) A balti államok és Szlovénia próbálkozásai is arról árulkodnak, hogy nincs középút. Nem lehet vegyes rendszerekkel hatékonyan a bírói autonómia teljességét megvalósítani, az igazságügy-minisztériumok és igazgatási kérdésekben a nekik alárendelt bírósági elnökök lényegesen csorbítják a bírói szervezet autonómiáját és a régi reflexeket, bejáratott csatornákat működtetve súlyosan veszélyeztethetik a bírói függetlenséget.

### 3. Költségvetési önállóság

A bírói függetlenség legkényesebb területe a pénzügyi ellátottság, a bírói fizetések ügye és a költségvetési autonómia kérdése. Ma már remélhetőleg világos az érintettek számára, hogy mi a kapcsolat az anyagi helyzet és a bírói szervezet, illetve az ítélkező bíró függetlensége között. A sok helyütt és különböző pozíciókban kifejezett értetlenkedés annak a paternalizmuson és etatiz-

<sup>41</sup> William Davis: The Role of Court Administration in Strengthening Judicial Independence and Impartiality, in: Guidance.

<sup>42</sup> A magyar tapasztalatok a régió modellváltó reformra készülő államai számára arra is felhasználhatók, hogy felkészüljenek a belső igazgatási modellel ki nem békülő politikai erők támadásaira. A magyar konzervatív kormányzat 1998 és 2002 közötti uralma az autonómia-csorbítás kerülőútjairól tudósít. Lásd: Hack Péter: A bíraskodás politikai függetlenségének garanciái Magyarországon és Fleck Zoltán: A bírói függetlenség állapota, Fundamentum, 2002/1., Fleck Zoltán: Rendszert képeznek-e a félelmek és zsarolások, Élet és Irodalom, 2002. január 4., Fleck Zoltán: Intézmények, hagyományok: jogállami örökségeink és új praktikák, Élet és Irodalom, 2002. június 7.

muson alapuló jogi kultúrának a része, amely ma is akadályozza az autonómiák érvényesülését. A bíróságok költségvetésének meghatározása jogilag a parlamentek jogköre, de lényeges kérdés, hogy ki és milyen igényt terjeszt a parlament elé. Számos országban a bíróságok költségvetése nem képez önálló költségvetési fejezetet, az igazságügy-minisztérium költségvetésének része. Ez a megoldás teljesen kizárja a pénzügyi önállóságot és tisztán a végrehajtó hatalom kezében koncentrálja a bíróságok anyagi ellátottságát. Általános gyakorlat, hogy a kormány – néhány országban (Magyarországon, Bulgáriában, Szlovéniában) a bírói önkormányzati szervek javaslatát megfontolva, illetve a sajátja mellett változtatás nélkül – terjeszti a költségvetést a parlament elé. Nehezen kristályosodik ki még az a megoldás, amely kizárja a végrehajtó hatalom visszaélését és lehetetlenné teszi a bírói szervezet zsarolását. Úgy tűnik, hogy csak a radikális megoldások vezetnek megfelelő eredményre, tehát valamilyen jogi garanciát kell beépíteni, amely azt biztosítja, hogy a kormányzat, költségvetési felelősségére hivatkozva, ne szűkíthesse a bíróság pénzügyi önállóságát. A bírói szervezet függetlensége van annyira fontos, hogy különleges pénzügyi önállósággal is ellássák: elégséges biztosítéka volna ennek, hogy költségvetéséről a parlament dönt. Ugyanakkor a törvényhozás sem kapna teljesen szabad kezet, hanem sarkalatos törvényi előírások korlátoznák, amelyek a költségvetés bizonyos szintjét garantálják a másik hatalmi ág számára. Ily módon az igazságszolgáltatás nem válna zsarolható, eljelentékteleníthető, politikailag megbüntethető hatalommá sem a végrehajtó, sem a törvényhozó hatalommal szemben. A költségvetési kérdések a volt szocialista országokban azért is különösen fontosak, mert több évtizedes lemaradást kell gyorsan behozni. A megfelelő, a bírói felelősséghez méltó munkakörülmények az Európai Unió és egyéb nemzetközi szervezetek által elsőrendűnek tartott hatékonyságnak és a független ítélkezésnek is feltételei.

A bíróság költségvetési pozícióit megerősítendő és a bírói javadalmazás politikai vitává válását megelőzendő a világ bírósági rendszereiben olyan reformok jelentek meg, amelyek alkotmányos védelmet nyújtanak az igazságszolgáltatás költségvetési pozícióinak: a mindenkor kiadások fix százalékában garantálják e hatalmi ág ellátottságát. Nem tűnik elégségesnek ugyanis a bírói szervezet autonóm igazgatását ellátó csúcsszervek felhatalmazása a költségvetési igények benyújtására és az igazságügy-miniszterek megfosztása a bíróságok költségvetési fejezetének gondozásától. A tapasztalatok szerint ugyanis, ha van rá lehetősége, a kormányzat, költségvetési felelősségére hivatkozva, megkurtítja az igényeket, sőt a törvényhozás is kifejezi elégedetlenségét az ítélkezés minősége vagy nem megfelelő hatékonysága miatt. A bírói hatalmi ágot pedig a törvényhozástól is lehetőleg függetleníteni kell, különösen ott, ahol a politikai döntéshozók fejében nem evidens hatalmuk korlátozottsága, ahol nem számíthatunk az önkorlátozás politikai kultúrájára. Ekkor nincs más, csak a jogszabályi, lehetőleg nehezen megváltoztatható formában megfogalmazott garanciavállalás. Az alkotmányos kötelezettségvállalások nem csak politika-mentesítik a pénzügyi kérdéseket, de áttekinthetővé, tervezhetővé teszik a rendszert, ami valószínűsíti a hatékonyság emelkedé-

sét. A megfelelő bérszínvonal és jó munkakörülmények ugyanis stabilizálják a pálya vonzását, növelik presztízsét, erősítik a szakmai szempontú kiválasztás esélyét. Már rövid távon is javítják a közvélemény szemében a bíróságok tevékenységének megítélését. Ehhez persze az szükséges, hogy a bíróság tevékenysége – beleértve a gazdálkodását és az ítélkezést is – áttekinthető, racionális és felelősségteljes legyen. Ekkor semmilyen politikai erő nem fogja kockázatosnak tekinteni a bíróságok megbecsülését és a szükséges reformok támogatását, voksokban is kifizetődővé válik a bíróságbarát politika.

#### 4. Bíróbérek

Még kevesebb fejtörést igényel annak belátása, hogy a bírói javadalmazás módja és mértéke a pártatlan és független bírói munka lényeges alapja. Az új demokráciákban a bírói fizetések rendezése láthatólag gyorsabban ment végbe, mint a szervezetrendszer kialakítása, de számos országban a fizetések emelkedése nem éri el a bírák által szükségesnek látott és a munkájuk fontosságának megfelelő szintet. A kezdeti lelkesedést gyakorta a bíróságok alacsony presztízsére támaszkodó és azt erősítő politikai populizmus számolta fel. Könnyű ugyanis az ország átlagfizetéséhez, az orvosok vagy pedagógusok fizetéséhez hasonlítani a bírói béreket, elfeledve a bírók egyéb munkavállalását, gazdasági tevékenységét lehetetlenné tevő összeférhetetlenségi szabályokat és különösen a kiemelt alkotmányos jelentőségüket. A más hatalmi ágak képviselőivel való összehasonlítás is csak részben fogadható el, hiszen az extra jövedelmek a parlamenti képviselők és a kormányzati tisztviselők vonatkozásában sem kizártak, s még korrupció esetén sem akkora a kár – bár mérhetetlenül nagy –, mintha ugyanezzel a bírói kart lehet vádolni.

A bírói függetlenséggel, a bírói tevékenység hatékonyságával foglalkozó összes nemzetközi dokumentum a jövedelmek vonatkozásában hangsúlyosan fogalmazza meg a hivatás méltóságának, a felelősség súlyának megfelelő javadalmazás szükségességét. Általában tehát felismert összefüggésnek látszik a bérezés és a hatékony, külső befolyástól mentes, független, tisztességes ítélkezés, mégis mind a teoretikus összefüggések, mind az egyes államokban jellemző praktikus hozzáállás súlyos problémákat vetnek fel.

Nem világos, hogy a megfelelő bérezés – különösen gazdasági nehézségekkel küzdő országok esetében – hosszú távú célrendszer-e vagy konkrét érvényesülést kívánó norma. Nyilvánvaló, hogy a deklarációkban megfogalmazott elvek érvényesülését a gazdasági teljesítőképesség súlyosan korlátozza. De mennyi elég, mi számít megfelelő bérezésnek, milyen fizetés mellett biztosított ezen elvek érvényesülése? Egyfelől a hagyományok, szubjektív érzetek, az országban uralkodó értékrendszer, a társadalmi egyenlőtlenségek legitim szintje, az érdekérvényesítés képessége, a foglalkozás önképe határozzák meg az elégedettség mértékét, másfelől a mindenkori költségvetés állapota és a pénzek felett rendelkező politikai elit dönti el a fizetések tényleges mértékét. E döntés, ahol ezt nem vették ki a politikai viták köréből, mindenhol konfliktusos és a hatalmi ágak közötti viszony romlásával fenyegető. A volt

szocialista országok új demokráciáinak eddigi tapasztalatai szerint az uralkodó politikai irányoktól jobban függ a bírói szervezet anyagi ellátása és a bírók bére, mint a költségvetés állapotától. Azok a politikai pártok, amelyek nem támogatták a bírósági szervezetrendszernek a régióban mindenhol szükséges átalakítását és gyengébb elkötelezettséget tanúsítottak a bírói függetlenség kiépítése, sőt a hatalom megosztása irányában, vonakodnak több pénzzel támogatni egy olyan rendszert, amellyel nem értenek egyet.

Ezen a ponton azonban fel kell tenni azt az érintettek számára nem kellems kérdés, hogy következik-e automatikusan a jobb teljesítmény a magasabb fizetésből? Néhány megrekedt szellemet kivéve, ma már nyilvánvaló a materiális feltételek színvonala és a bírói függetlenség érvényesülése közötti szoros kapcsolat. A bírósági szervezet és a bíró anyagi kiszolgáltatottsága, az ebből következő kontraszelekció, mellőzöttség és alacsony presztízs mellett nem várható el a sokirányú befolyásolási lehetőséggel való szembeszállás. Normális körülmények között az igazságszolgáltatás nem hősokeket alkalmaz, nem építhet erre. De megold-e mindent a bérrendezés vagy a jövedelmek jogszabályi garanciája? Biztosan nem azonnal és egyszerűen: az anyagi feltételek szükséges, de nem elégséges feltételei a hatékony, magas szintű ítélkezésnek. Az autonóm ítélkezést a szervezetrendszeren kívülről és belülről jövő behatásoktól mentesítő jogszabályi garanciákon túl, fontos tényező a bíróvá válás mechanizmusa, a jogi felsőoktatás színvonala és a bírói továbbképzés rendszere. Az ügyvitel racionalizálása, az eljárási szabályok hatékonyság szempontú, ugyanakkor alkotmányos reformja is szükséges. E komplex feltételrendszer hiányosságai vezethetnek oda, hogy a közvélemény nyomásának engedve politikai populizmus áldozatává válhatnak a bíróság jogállami működését vezérlő alapelvek.

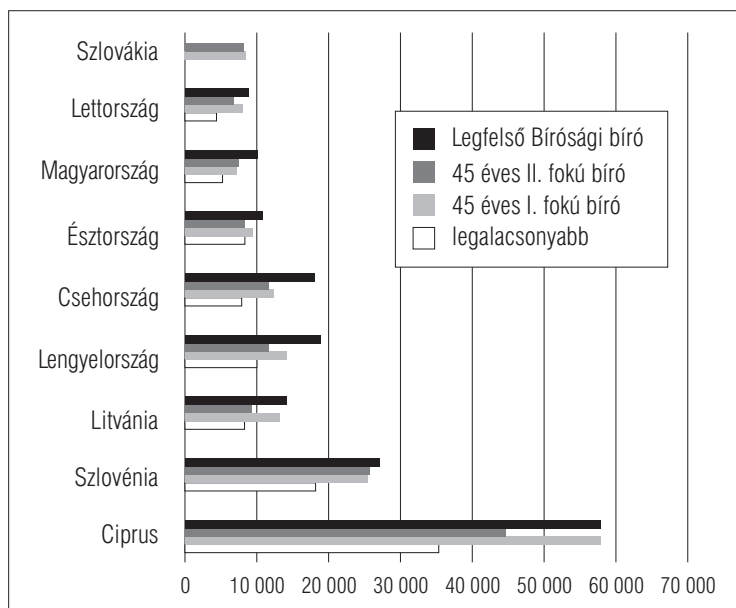
A jövedelmek mértékének kérdése tipikusan más országok azonos pozícióival, illetve az adott országban jellemző más foglalkozásokkal való összehasonlítás révén kerül tárgyalásra. Ezek az összehasonlítások demagógiára és populista politikai érvelésre adnak lehetőséget. Azon döntéshozók, akik a közvélemény meggyőzése céljából a bírói jövedelmeket néhány klasszikus értelmiségi foglalkozás bérével hasonlítják össze, következetes rosszindulattal elfelejtik többek között a bírói megbízatás alkalmazási korlátait. Azt a törvényi garanciát, amelyet éppen a függetlenség érdekében alakítottak ki: semmilyen pénzkereseti lehetőséggel ne lehessen megvenni a demokráciában végső döntéshozónak számító bírót. Tudományos és oktatási tevékenységen kívül gyakorlatilag minden egyéb tilos a bírák számára az objektivitás biztosítása végett. Sem különóra vagy korrepetálás, sem az egészségügyben szokatlan, a magasabb szintű szolgáltatásért elvárt különjutatás az igazságszolgáltatás területén nem merülhet fel. De kiemeli a bírákat munkájuk sajátos alkotmányos jelentősége is: elfogulatlanságuk, megkérdőjelezhetetlen tisztességük és hatékony munkavégzésük közvetlenül befolyásolja az állam legitimitását, az állampolgár és a hatalom viszonyát. Nem is beszélve a nemzetközi presztízsről: már jó néhány évtizede a bírói függetlenség az államok demokratikus minőségének egyik legfontosabb jelzője.

E megfontolások alapján a bírói jövedelmeket a ma legfőbb referenciának számító európai uniós bérekhez hasonlíthatjuk, de ebben az összevetésben erőteljes zavaró tényező ezen társadalmak jóval magasabb átlagos bérszínvona-  
nala. Szörnyülködhetünk ugyan azon, hogy a magyar kezdő bíró bére az uniós kezdő bér 20%-át sem éri el, hogy milyen óriási a lemaradás a pálya későbbi szakaszaiban is, de mégsem ez a legmegdöbbentőbb, hiszen a legtöbb szak-  
ma hasonló lemaradással képes igazolni igényeit. Azokat az adatokat is óva-  
tosan kell kezelnünk, amelyek a különböző társadalmak egyenlőtlenségi visz-  
onyaival veti össze a hazai bérkülönbségeket. Nem informatív, hogy egy német  
vagy francia szakmunkás mennyivel keres kevesebbet mint egy német vagy  
francia bíró, hiszen az egyenlőtlenségek elfogadásának eltérőek a hagyomá-  
nyai. A közös célok, a viszonylag hasonló kiindulópontok és helyzetek miatt lé-  
nyegesen elgondolkodtatóbb az Európai Unióhoz csatlakozni kívánó államok  
közötti különbségek. Magyarországnak e körben való lemaradását strukturális  
okokkal nehéz magyarázni, kézenfekvőbb a politikai döntéshozók rövidlátás-  
ára, vagy a bírói hatalom jelentőségét elismerő politikai kultúra hiányára hivat-  
kozni. Az Európai Bírói Egyesület legutóbbi jelentése szerint az unióhoz csat-  
lakozni kívánó államok körében is jelentős a magyar bírák jövedelmi  
lemaradása.

|               | legalacsonyabb | 45 éves<br>I. fokú bíró | 45 éves<br>II. fokú bíró | Legfelső Bírósági<br>bíró |
|---------------|----------------|-------------------------|--------------------------|---------------------------|
| Ciprus        | 35 333         | 57 895                  | 44 687                   | 57 895                    |
| Szlovénia     | 18 185         | 25 393                  | 25 674                   | 27 074                    |
| Litvánia      | 8 295          | 13 174                  | 9 270                    | 14 150                    |
| Lengyelország | 10 014         | 14 155                  | 11 607                   | 18 827                    |
| Csehország    | 7 900          | 12 300                  | 11 700                   | 18 000                    |
| Észtország    | 8 342          | 9 410                   | 8 342                    | 10 833                    |
| Magyarország  | 5 233          | 7 231                   | 7 470                    | 10 163                    |
| Lettország    | 4 392          | 8 000                   | 6 800                    | 8 826                     |
| Szlovákia     |                | 8 496                   | 8 112                    |                           |

1. táblázat Legalacsonyabb bírói nettó bérek  
különböző foglalkozási kategóriákban (euró/év).





*Legalacsonyabb bírói bérek (euró/év).*

A komparatív hátrányok ugyan kellemetlenek lehetnek, a legrosszabb még hátra van. A józan ésszel számbajöhető összehasonlítási alapok, a megfelelő hazai foglalkozási kategóriák mindegyike megelőzi a bírót. Szabó Sándor tanulmánya megfontoltan az önálló döntési hatáskörrel rendelkező köztisztviselői kategóriákat tekintette át és oly módon vetette össze jövedelmeiket a bírókéval, hogy nem felejtkezett el a legtöbb foglalkozás esetében jóval jelentősebb, jogszabályon alapuló kiegészítő juttatásokról sem.<sup>43</sup> Mellőzve a konkrét adatokat, tekintsük át, kiknek a jövedelmét nem éri el a bírói fizetés az életkor és szakmai tapasztalat hasonló szintje mellett. A parlamenti képviselők, tekintettel a tetemes költségterítésekre és juttatásokra magasabb jövedelemmel rendelkeznek mint a bírók, hasonlóan a minisztériumi osztályvezetőtől felfelé elhelyezkedő bürokratákhoz. A polgármesteri jövedelmek többsége is magasabb, a helyi polgármester általában többet keres, mint a helyi bíróság elnöke. A köztisztviselői bérrendezések mögött lemaradtak a bírói hatalmi ág képviselői, ami sajátos súllyal terheli a kényes hatalommegosztási egyensúlyt. Adónyomozók, APEH-tisztviselők, akik megvesztegethetetlensége szintén alkotmányos érdek, jelentősen jobban keresnek, mint a megtámadott döntéseiket véglegesen elbíráló bírók. A fegyveres testületek hivatalos állományú tagjai az osztályvezetői szinttől fölfelé hagyják le a bírói fizetéseket. A félreértések elkerülése végett: nem a köztisztviselői bérek emelése, a magas szintű munka egyik feltétele, a megfelelő bér ellen érvelek,

<sup>43</sup> Report of the working-group of the European Association of Judges on remuneration monitoring III., 2001. április, Szabó Sándor: Tanulmány a bírói illetményekről ([www.fovarosi.birosag.hu/rebeka.html](http://www.fovarosi.birosag.hu/rebeka.html)).

hanem az igazságtalan, méltánytalan és az államszervezet kiegyensúlyozott működését veszélyeztető aránytalanságok ellen. A szocializmus körülményei között a bírói kar alacsony megbecsültsége egyaránt következett a hatalomgyakorlási elvekből és a politikai praxisból, de már akkor is további torzító tényező volt – a lényegileg torz rendszerben – az ügyvédi kar jóval jobb egzisztenciális helyzete. Ma ott tartunk, hogy a megfelelő, radikális bírói béremelések elmaradása esetén, nemhogy a gazdag bűnözők elérhetetlen jövedelméhez képest, de a nyomozóhatóság döntési autoritással rendelkező munkásaihoz képest is kevesebbet keres a bíró (és tegyük hozzá: az ügyész), ami hasonló feszültségeket okozhat a bírói karban. A szervezeti reform egyik indoka volt – a bíróság és a bíró függetlenségének biztosítása mellett és ezektől elválaszthatatlanul – a bírói kar több évtizedes kontraszelekciójának megállítása, a legteherbíróbb, tapasztalt szakemberek elvándorlásának megakadályozása és a legjobbak odacsábítása. E célok ma sem elavultak.

A bírói kar korlátozott képességekkel és jogi lehetőségekkel rendelkezik a hatékony bérharcban. Ráadásul komoly csapások érték az igazságszolgáltatás presztízsét az elmúlt években, a bírói csúcsszerv pozíciói romlottak. A politikai tárgyalófél megváltozásával feléledtek a remények a tisztességes viszony helyreállítására, ehhez azonban ma már csak egy jelentős, egyszeri béremelés segíthet hozzá. Aztán hosszabb távon komolyan el kellene gondolkodni egy politikai döntésektől független bérautomatizmus beépítésén a bírói függetlenség garanciái közé.

## **Összefoglalás**

Áttekintve a régió igazságszolgáltatási rendszereivel az elmúlt évtizedben történeteket, erőteljes hasonlóságok és lényeges különbségek bukkannak elő.

Minden rendszerváltó államban lényeges átalakulások zajlottak, hangsúlyossá vált a bíróság jogállami megerősítése. Az alapvető intézményi és elvi alkotmányos átalakítás nagyfokú egyöntetűséget mutat abban az értelemben, hogy a változtatás iránya a bírói függetlenség, hatalommegosztás és jogállam kiépítése felé mutat. Ugyanazon értékeket és célokat különböző utakon igyekeznek elérni: a külső és belső igazgatás eltérő arányaival, a költségvetési önállóság különböző fokozataival. A jogalkotói aprómunkák azonban részben és helyenként elhúzódtak, a konszenzust élvező elveknek megfelelő intézmények stabilizálása nagyobb energiákat és hosszabb időt igényel. Sőt, ettől a késlekedéstől nem függetlenül, újabb keletű problémák is megjelentek. A más jelentős lemaradások által gátolt jogállami átépítés jelei legerősebben a gazdaságilag elmaradottabb és a nyugatias jogi kultúrától, hagyománytól távolabbi területeken jelentkeztek a legerősebben. Albániában az intézményi megoldások tömegét kellett bevezetni, ehhez képest természetes, hogy a jogalkalmazók nehezebben szoknak hozzá megváltozott szerepükhöz. Bulgáriában például az eljárási törvények átalakításának elmaradása késleltette súlyosan a bírósági reformot.

A legtöbb államban súlyos átmeneti problémák adódtak a jogszolgáltató apparátus létszámával kapcsolatban. Egyrészt a szocialista berendezkedés, mint az köztudott, az egyébként is nivellált jövedelmi viszonyokon belül kifejezetten diszpreferálta a jogalkalmazókat. A bírói kar alacsony megbecsültsége, az ebből következő kontraszelekció, fluktuáció és hatékonyságproblémák mindenhol jellemzőek voltak. Másrészt a már említett tényezők következtében megnövekedett a munkateher, amit a szervezeti és bérreformok, a piac csábító hatását is kivédve, csak késve tudtak kompenzálni. Minden államban nyilvánvalóvá vált a fizetésrendezések sürgőssége és közvetlen kapcsolata az igazságszolgáltatási reformmal, de ezt – főként a gazdasági teljesítőképesség függvényében – eltérő ütemben hajtották végre. Ezért a rendszerváltást követő első években megkezdett fontos reformok eredményeire mind a mai napig árnyékot vetnek az elhúzódó perek és a végrehajthatatlan ítéletek. Tudni kell ugyanakkor – bár erre a közvélemény általában nincs tekintettel –, hogy a bírói szervezet hatékonysága nagyban múlik más intézmények munkáján is. Ha a jogalkotással, végrehajtással foglalkozó szervezetek rosszul működnek, a következmények végső soron a jogalkalmazó rendszerben jelentkeznek és a bíróságon csattan a közvélemény ítélete. Ebben a tekintetben azt a tanulságot szűrhetjük le, hogy szoros összefüggés van a jogi reformok és az állam gazdasági teljesítőképessége között.

Sajátos, a diktatúrából jogállamba vezető út jelensége, a múlt rendszerben való részvételért való felelősségre vonás kérdése. A régióban eltérő megoldások intézményesedtek a jelentős apparátuscseréktől (Szlovénia, NDK, Észtország); a majdnem teljes kontinuitásig. A nyíltan politikai, lusztrációs okból végrehajtott szelekció viszonylag ritka eseteit leszámítva, legtöbbször nehéz meghatározni, hogy a bírói kart érintő személyi változások milyen tényezők következményei. Tipikusan nem direkt politikai okokból hagyták el az apparátust a legtöbb helyen, erről szólnak tudósítások például Szlovákia vonatkozásában, de a gazdasági jellegű mobilitás Magyarországon is jellemző volt.<sup>44</sup> A felelősségre vonások kérdése természetesen lassan idejét múlttá válik, tartósnak bizonyulhatnak azonban a szervezeti dilemmák, az irányítási és pénzügyi önállóság és hatáskörök problémái.

A legnagyobb tanulság: a jogállami intézményrendszer megszilárdítása a vártnál hosszabb időt és sokkal nagyobb elkötelezettséget igényel.

---

<sup>44</sup> ibid.

|                                  | Bulgária   | Csehország   | Szlovákia   | Lengyelország   | Románia   |
|----------------------------------|--|--|---|---|---|
| A bírói tanács összetétele       | 25 tag: 11 parlament által és 11 bírói testületek által választott, hivatalból a Legfelső Kasszációs Bírótság elnöke, a Legfőbb Közigazgatási Bírótság elnöke és a Legfőbb Ügyész. A miniszter szavazati jog nélkül elnökli a testületet.  |  |   | Az alkotmány határozza meg az összetételt: 15 tagot a bírák maguk közül választanak, 4 tagot a képviselő-testület a képviselők közül, 2 tagot a Szenátus a tagjai közül, hivatalból tagja a Legfelső Bírótság elnöke, az igazságügy-miniszter, a Legfelső Közigazgatási Bírótság elnöke, a köztársasági elnök által kijelölt személy. | Legfelső Magisztrátusi Tanács: 15 tagból 10 bíró, 5 ügyész, akiket a kar javaslatára a Parlament 4 évre választ. A miniszter szavazati jog nélkül elnökli a testületet. E testület az összetételét és felhatalmazását tekintve részben a végrehajtó hatalom része, részben önkormányzati jellegű szerv.   |
| Felhatalmazása                   | Igazgatás és felügyelet a bíróságok tevékenysége és a hatékonyság felett. Bírák számának, földrajzi elhelyezkedésének meghatározása. Döntés a kinevezés, áthelyezés, előmenetel, elbocsátás, fegyelmi felelősség ügyeiben. Előkészíti a költségvetést.   | (A tervbe vett reform szerint a bírói tanácsoknak csak véleménynyilvánító szerepük lenne.)   | A bírói tanácsok véleményező szervek (A tervbe vett Nemzeti Bírószági Tanács is hasonló jellegű.)   | Alkotmányos feladata a bírói függetlenség őrzése, de nincsenek adminisztratív hatáskörei néhány személyzeti döntésen kívül (pályázatok elbírálása, kinevezési javaslatok, áthelyezési döntések).  | Döntés személyzeti ügyekben: előmenetel, áthelyezés, elbocsátás, fegyelmi felelősség. Általános kötelezettség a bírói függetlenség őrzése. A miniszter tanácsadó testületeként funkcionál a miniszterhez telepített igazgatási döntésekben.   |
| Az igazságügy-miniszter jogkörei | A bírói helyek, létesítmények és fenntartás pénzügyi alapjai feletti ellenőrzés, informális befolyás a költségvetés megállapításában, rendeletalkotás adminisztratív és személyzeti ügyekben, adatgyűjtés és elemzés a bíróságok tevékenységéről, jelentések kiadása, ezek alapján rendszeres konzultációk tartása a bíróságok elnökeivel.                         | A minisztérium illetékes főosztályainak teljes felhatalmazása az adminisztrációban: igazgatási, személyzeti, ellenőrzési, pénzügyi kérdésekben.                  | Teljes miniszteri felhatalmazás és felelősség a bíróságok szervezeti, személyi, pénzügyi igazgatásában és ellenőrzésében.                   | A bíróságok teljes körű igazgatása közvetlenül, vagy a bírósági elnökökön keresztül. Statisztikai és illetkezési vizsgálatok, panaszok elbírálása.  | Teljes igazgatási felhatalmazás: személyzeti, pénzügyi, ellenőrzési jogosztványok. A bírósági elnökökkel megosztott igazgatási pozíciók, ennek megfelelően az elnökök itt is kettős státussal rendelkeznek.   |
| A hatalomelválasztás tisztasága  | A bírói tanács jogi felhatalmazása világos, de a minisztérium bírósággal kapcsolatos jogkörei csak részben szabályozottak, a gyakorlat jelentősen túllerjeszkedik a jogi felhatalmazásokon. A minisztérium adminisztratív kapacitása jelentősen nagyobb a tanácsnál. Az ügyészek és a vizsgálóbírók képviseletét is ellátó szervezet nem tisztán a bírói hatalomé. | Tiszta külső igazgatás: a bírósági elnökök igazgatási ügyekben alárendelt vezetők. Nem tisztázott a minisztérium és a bírósági elnökök hatásköreinek megosztása. | Nem tisztázott a miniszter és a bírósági elnökök jogköreinek elválasztása. Csak a Legfelső Bírószág igazgatása független a minisztériumtól. | A tényleges jogkörök nélküli bírói testület a személyzeti ügyekkel foglalkozik, az igazgatás a külső igazgatási modell szerint zajlik.  | Az alkotmány igazságszolgáltatási hatalom alatt a bírói és az ügyési hivatalt is érti, ezzel nincs világos elválasztása a végrehajtói és bírósági hatalmi ágaknak. Ez élesen tükröződik a tanács összetételében, a tagok egyharmada a végrehajtó hatalom alárendeltje. A tisztázatlan hatáskörök miatt minden naposak az informális kapcsolatok, befolyásolási kísérletek a hatalmi ágak képviselői között. |

2. Táblázat Néhány állam bírószági igazgatása